



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Poslovanje Mestne občine Ljubljana v delu,
ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč

Poslanstvo

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.

Revizijsko poročilo

Poslovanje Mestne občine Ljubljana v delu,
ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč



Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Mestne občine Ljubljana v delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč v letih od 2007 do 2010.*

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Mestne občine Ljubljana v letih od 2007 do 2010 v delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja Mestne občine Ljubljana v letih od 2007 do 2010 v delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč, izreklo *negativno mnenje*, ker občina ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- zemljišč v skupni vrednosti 892.860 evrov ni vključila v program prodaje finančnega in stvarnega premoženja za leto 2007, zemljišč v skupni vrednosti 3.360.056 evrov ni vključila v načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem za leta 2008, 2009 in 2010, zemljišče v vrednosti 41.700 evrov je vključila v načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem za leti 2008 in 2009 šele po sklenitvi pogodbe, v osmih postopkih ni sprejela posamičnega programa ravnanja s stvarnim premoženjem, v 11 postopkih ga je sprejela po začetku razpolaganja, v 13 postopkih pa posamični program ni vseboval vseh predpisanih sestavin;
- v letu 2007 je prodala zemljišči, čeprav del teh zemljišč v vrednosti 151.729 evrov ni bil ocenjen, v letih 2009 in 2010 je v dveh primerih prodala oziroma odsvojila zemljišča v skupni vrednosti 735.200 evrov, čeprav niso bila ocenjena, v štirih primerih je prodala zemljišča v skupni vrednosti 2.215.450 evrov, čeprav niso bila ocenjena pred izvedbo postopka, v dveh postopkih menjave zemljišč v skupni vrednosti 723.840 evrov je bila cenitev že na dan sprejema letnega načrta razpolaganja s stvarnim premoženjem oziroma njegove dopolnitve starejša od šestih mesecev, v enem postopku prodaje zemljišč v vrednosti 6.825.256 evrov sta bili cenitvi (6.012.480 evrov) na dan sprejema posamičnega programa starejši od šestih mesecev;
- v petih postopkih pred sklenitvijo pogodbe ni objavila namere o sklenitvi neposredne pogodbe, v letu 2007 je v dveh postopkih prodala zemljišče v skupni vrednosti 458.840 evrov, čeprav je ocenjena vrednost nepremičnine presegala vrednost, določeno v Uredbi o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin, v letih 2008 in 2009 je v dveh postopkih menjave odsvojila zemljišča v skupni vrednosti 552.320 evrov, čeprav je razlika med zamenjanimi zemljišči znašala več kot 20 odstotkov, v letu 2010 je v enem postopku menjave zmanjšala vrednost občinskega premoženja za 2.804 evrov; zemljiškoknjižno dovolilo za vpis lastninske pravice na zemljiščih je v treh postopkih menjave izdala oziroma izročila pred prejemom razlike kupnine v skupni vrednosti 52.510 evrov in ni vzpostavila popolne evidence o zemljiščih v svoji lasti.

Računsko sodišče je Mestni občini Ljubljana podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja, *odzivnega poročila* pa ni zahtevalo, ker so bile že med revizijskim postopkom, če je bilo to mogoče, odpravljene razkrite nepravilnosti oziroma sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi.

KAZALO

1. UVOD	7
2. PREDSTAVITEV REVIDIRANCA IN PREDMETA REVIZIJE	8
2.1 PREDSTAVITEV OBČINE.....	8
2.1.1 Osnovni podatki o občini.....	8
2.1.2 Informacije o sprejetih proračunskih aktih	9
2.1.3 Podatki o prihodkih od prodaje stavbnih in kmetijskih zemljišč.....	10
2.2 PREDSTAVITEV PREDMETA REVIZIJE.....	10
2.3 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	11
3. UGOTOVITVE	13
3.1 PRODAJE IN MENJAVE ZEMLJIŠČ	13
3.1.1 Letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem	15
3.1.2 Posamični program.....	17
3.1.3 Cenitve zemljišč	18
3.1.3.1 Izdelava cenitve zemljišč.....	18
3.1.3.2 Pravočasnost cenitve zemljišč.....	20
3.1.3.3 Veljavnost cenitve zemljišč	20
3.1.4 Objava namere o sklenitvi neposredne pogodbe	22
3.1.5 Pogoji za sklenitev neposredne pogodbe.....	22
3.1.6 Zemljiškoknjižno dovolilo	23
3.2 EVIDENCA ZEMLJIŠČ	25
3.3 NAMENSKA RABA ZEMLJIŠČ	25
4. MNENJE	27
5. ODZIVNO POROČILO	29
6. PRIPOROČILA	30

1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Mestne občine Ljubljana, Mestni trg 1, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: občina) v letih od 2007 do 2010 v delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 7. 5. 2010, sklep o spremembi sklepa o izvedbi revizije⁴ pa 23. 3. 2011.

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje o pravilnosti poslovanja na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja občine. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v letih od 2007 do 2010 v delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč.

Podlago za revidiranje so predstavljali realizirani proračuni občine za leta od 2007 do 2010.

Za pravilnost poslovanja v občini je odgovoren župan. Ta odgovornost vključuje tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja.

V letih 2007, 2008, 2009, 2010 in do 21. 12. 2011 je bil odgovorna oseba Zoran Janković, župan občine, od 22. 12. 2011 pa je bil odgovorna oseba Aleš Čerin, podžupan, ki začasno opravlja funkcijo župana občine.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-7/2010/2.

⁴ Št. 324-7/2010/12.

⁵ Uradni list RS, št. 41/01.

2. PREDSTAVITEV REVIDIRANCA IN PREDMETA REVIZIJE

2.1 Predstavitev občine

2.1.1 Osnovni podatki o občini

Podatki o velikosti in organih občine so prikazani v tabeli 1.

Tabela 1: Podatki o velikosti in organih občine

Število prebivalcev ⁶	279.653
Ustanovitev	1994
Premoženjskoppravna razmerja	urejena
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁷	5 (2 poklicno, 3 nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	45 članov
• nadzorni odbor	7 članov

⁶ Statistične informacije, št. 15/10, stanje na dan 1. 1. 2010.

⁷ Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitev občine navajamo tudi ta podatek.

2.1.2 Informacije o sprejetih proračunskih aktih

Informacije o sprejetih proračunskih aktih za leta od 2007 do 2010 so predstavljene v tabeli 2.

Tabela 2: Sprejeti proračunski akti za leta od 2007 do 2010

Akt	Sprejeto	Veljavno od	Objavljeno v Uradnem listu Republike Slovenije
Leto 2007			
Odlok o proračunu	26. 3. 2007	31. 3. 2007	št. 29/07
Rebalans	24. 9. 2007	11. 10. 2007	št. 92/07
Zaključni račun	15. 12. 2008	16. 12. 2008	št. 120/08
Leto 2008			
Odlok o proračunu	20. 12. 2007	1. 1. 2008	št. 122/07
Rebalans	30. 6. 2008	18. 7. 2008	št. 72/08
Rebalans	17. 11. 2008	22. 11. 2008	št. 110/08
Zaključni račun	23. 11. 2009	24. 11. 2009	št. 96/09
Leto 2009			
Odlok o proračunu	20. 12. 2007	1. 1. 2009	št. 16/08
Rebalans	25. 5. 2009	30. 5. 2009	št. 40/09
Rebalans	23. 11. 2009	28. 11. 2009	št. 96/09
Zaključni račun	20. 12. 2010	21. 12. 2010	št. 106/10
Leto 2010			
Odlok o proračunu	25. 1. 2010	30. 1. 2010	št. 7/10
Rebalans	27. 9. 2010	2. 10. 2010	št. 76/10
Zaključni račun	18. 4. 2011	29. 4. 2011	št. 32/11

2.1.3 Podatki o prihodkih od prodaje stavbnih in kmetijskih zemljišč

Prihodki od prodaje stavbnih in kmetijskih zemljišč v letih od 2007 do 2010 ter njihovi deleži v kapitalskih prihodkih in vseh prihodkih občine so prikazani v tabeli 3.

Tabela 3: Prihodki od prodaje stavbnih in kmetijskih zemljišč v letih od 2007 do 2010 ter njihovi deleži v kapitalskih prihodkih in vseh prihodkih občine

Vrsta prihodkov	Leto 2007	Leto 2008	Leto 2009	Leto 2010	Skupaj
Prihodki od prodaje stavbnih zemljišč (v evrih)	11.567.187	18.835.980	10.110.632	21.954.555	62.468.354
Prihodki od prodaje kmetijskih zemljišč in gozdov (v evrih)	0	0	0	266.490	266.490
Skupaj prihodki od prodaje zemljišč (v evrih)	11.567.187	18.835.980	10.110.632	22.221.045	62.734.844
Skupaj kapitalski prihodki (v evrih)	15.252.995	21.642.467	18.589.403	104.717.061	160.201.926
Delež prihodkov od prodaje zemljišč v kapitalskih prihodkih (v odstotkih)	75,8	87,0	54,4	21,2	39,2
Vsi prihodki (v evrih)	217.819.927	244.601.831	250.715.864	373.122.845	1.086.260.467
Delež prihodkov od prodaje zemljišč v vseh prihodkih (v odstotkih)	5,3	7,7	4,0	6,0	5,8

Viri: Odlok o zaključnem računu proračuna Mestne občine Ljubljana za leto 2007; Odlok o zaključnem računu proračuna Mestne občine Ljubljana za leto 2008; Odlok o zaključnem računu proračuna Mestne občine Ljubljana za leto 2009; Odlok o zaključnem računu proračuna Mestne občine Ljubljana za leto 2010.

V bilancah prihodkov in odhodkov zaključnih računov proračuna občine za leta 2007, 2008, 2009 in 2010 so prihodki od prodaje in menjave zemljišč izkazani v skupni vrednosti 62.734.844 evrov (99,6 odstotka predstavljajo prihodki od prodaje in menjave stavbnih zemljišč ter 0,4 odstotka prihodki od prodaje in menjave kmetijskih zemljišč), kar predstavlja 39,2 odstotka kapitalskih prihodkov občine oziroma 5,8 odstotka vseh prihodkov občine v navedenih letih.

2.2 Predstavitev predmeta revizije

Prodaje in menjave zemljišč so del ravnanja s stvarnim premoženjem. Ravnanje s stvarnim premoženjem pomeni pridobivanje, razpolaganje, upravljanje in najemanje tega premoženja. Razpolaganje s stvarnim premoženjem pomeni vsak prenos lastninske pravice na drugo fizično ali pravno osebo, zlasti pa to

pomeni prodajo, odsvojitve na podlagi menjave ali drug način odplačne ali neodplačne odsvojitve stvarnega premoženja ter vlaganje stvarnih vložkov v pravne osebe zasebnega in javnega prava.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ravnanje s stvarnim premoženjem občin urejalo več predpisov. Temeljni predpis, ki je bil v uporabi v pretežnem delu obdobja, na katero se nanaša revizija, je bil Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin⁸ (v nadaljevanju: ZSPDPO). ZSPDPO je bil v uporabi⁹ od 3. 9. 2007 do 17. 11. 2010, ko ga je nadomestil Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁰ (v nadaljevanju: ZSPDSLS). Podrobneje je ravnanje s stvarnim premoženjem urejala Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin¹¹ (v nadaljevanju: uredba o stvarnem premoženju), sprejeta na podlagi ZSPDPO. Pred začetkom uporabe ZSPDPO je ravnanje z nepremičnim premoženjem občine urejal Zakon o javnih financah¹² (v nadaljevanju: ZJF) in podrobneje Uredba o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin¹³ (v nadaljevanju: uredba o razpolaganju).

ZSPDPO v prvem odstavku 2. člena določa, da se ZSPDPO uporablja za vse stvarno premoženje države in samoupravnih lokalnih skupnosti, če ni s posameznim zakonom za posamezno vrsto stvarnega premoženja države in samoupravnih lokalnih skupnosti urejeno drugače. Prav tako določilo v prvem odstavku 2. člena vsebuje ZSPDSLS.

Zakona, ki urejata posebnosti razpolaganja s stvarnim premoženjem, sta:

- Zakon o kmetijskih zemljiščih¹⁴ ureja posebnosti pri razpolaganju s kmetijskimi zemljišči v poglavju III – Promet s kmetijskimi zemljišči, gozdovi in kmetijami;
- Zakon o urejanju prostora (v nadaljevanju: ZUreP-1)¹⁵ ureja posebnosti pri prodaji nepremičnin, ki jih je občina pridobila na podlagi uveljavitve predkupne pravice¹⁶ ali z razlastitvijo (90. in 91. člen ter tretji razdelek).

2.3 Obrazložitev revizije

Pravilnost poslovanja občine v letih od 2007 do 2010 v delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč, smo revidirali tako, da smo preverili pravilnost izvršitve proračunov za leta 2007, 2008, 2009 in 2010 v delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč.

⁸ Uradni list RS, št. 14/07.

⁹ Z izjemo 11. in 12. člena, ki sta se začela uporabljati 3. 3. 2007.

¹⁰ Uradni list RS, št. 86/10 (velja od 17. 11. 2010 dalje).

¹¹ Uradni list RS, št. 84/07, 94/07, 100/09, 49/10 (velja od 19. 9. 2007 do 6. 5. 2011).

¹² Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09, 107/10.

¹³ Uradni list RS, št. 12/03, 77/03 (veljala od 18. 2. 2003 do 18. 9. 2007).

¹⁴ Uradni list RS, št. 55/03-UPB1.

¹⁵ Uradni list RS, št. 110/02, 8/03-popr.

¹⁶ Občina lahko v skladu s 85. členom ZUreP-1 z odlokom določi območje predkupne pravice občine na nepremičninah na celotnem območju poselitve in na območju obstoječih oziroma predvidenih infrastrukturnih omrežij in objektov izven poselitvenih območij ali na delu teh območij, če ni s tem zakonom določeno drugače.

Podroben revizijski program smo uporabili na nestatistično določenem vzorcu vplačil. V vzorec so bili vključeni poslovni dogodki, ki so se začeli v letih 2007, 2008, 2009 in 2010, ter tudi poslovni dogodki, ki so se začeli pred leti, na katera se nanaša revizija, in so vplivali na poslovanje v obdobju, na katero se nanaša revizija. V revizijskem programu za preizkus posameznega zneska so bila vplačila obravnavana kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim vplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno vplačilo šteli za nepravilno.

3. UGOTOVITVE

Preverili smo kapitalske prihodke od prodaje in menjave stavbnih in kmetijskih zemljišč v letih od 2007 do 2010, evidenco zemljišč v lasti občine ter namensko rabo zemljišč.

3.1 Prodaje in menjave zemljišč

Prihodki od prodaje in menjave zemljišč so v bilancah prihodkov in odhodkov zaključnih računov proračuna občine za leta 2007, 2008, 2009 in 2010 izkazani v skupni vrednosti 62.734.844 evrov in predstavljajo 5,8 odstotka vseh prihodkov občine v teh letih (povezava s tabelo 3).

Uporabljene metode prodaje in menjave zemljišč v letih od 2007 do 2010 so prikazane v tabeli 4.

Tabela 4: Uporabljene metode prodaje in menjave zemljišč po sklenjenih pogodbah v letih od 2007 do 2010

Metoda razpolaganja		Leto				Skupaj
		2007	2008	2009	2010	
javna dražba	število	6	2	3	2	13
	delež ¹⁷	20,7	5,9	8,1	4,1	8,7
	pogodbena vrednost ¹⁸	7.854.000	5.772.000	3.363.200	158.800	17.148.000
	delež ¹⁹	58,5	26,7	32,7	0,7	24,9
javno zbiranje ponudb	število	0	9	13	19	41
	delež	0	26,5	35,1	38,8	27,5
	pogodbena vrednost	0	9.102.984	785.492	15.733.518	25.621.994
	delež	0	42	7,7	67	37,2
neposredna pogodba	število	23	23	21	28	95
	delež	79,3	67,6	56,8	57,1	63,8
	pogodbena vrednost	5.564.278	6.780.291	6.120.660	7.599.828	26.065.057
	delež	41,5	31,3	59,6	32,3	37,9
skupaj v letih od 2007 do 2010	število	29	34	37	49	149
	pogodbena vrednost	13.418.278	21.655.275	10.269.352	23.492.146	68.835.051

Vir: podatki občine.

Po podatkih občine je bilo od skupno 149 izvedenih postopkov prodaje in menjave zemljišč v letih od 2007 do 2010 z metodo javne dražbe izvedenih 13 postopkov v skupni pogodbeni vrednosti 17.148.000 evrov, kar predstavlja 24,9 odstotka vrednosti vseh sklenjenih pogodb, z metodo javnega zbiranja ponudb pa 41 postopkov v skupni pogodbeni vrednosti 25.621.994 evrov, kar predstavlja 37,2 odstotka vrednosti vseh sklenjenih pogodb. Preostalih 95 postopkov prodaje in menjave zemljišč v letih od 2007 do 2010 v skupni pogodbeni vrednosti 26.065.057 evrov, kar predstavlja 37,9 odstotka vseh sklenjenih pogodb, je bilo izvedenih s sklenitvijo neposredne pogodbe.

¹⁷ Od vseh sklenjenih pogodb (v odstotkih).

¹⁸ V evrih.

¹⁹ Od celotne vrednosti prodaj in menjav (v odstotkih).

3.1.1 Letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem

Mestni svet Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju: mestni svet) je 26. 3. 2007 s sprejemom odloka o proračunu občine za leto 2007 sprejel Program prodaje stvarnega premoženja Mestne občine Ljubljana za leto 2007 (v nadaljevanju: program prodaje za leto 2007), ki ga je 24. 9. 2007 dopolnil. S sprejemom odloka o proračunu občine za leti 2008 in 2009 je mestni svet 20. 12. 2007 sprejel Letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem Mestne občine Ljubljana za leti 2008 in 2009 (v nadaljevanju: načrt razpolaganja za leti 2008 in 2009), ki ga je spremenil in dopolnil 26. 5. 2008, 30. 6. 2008, 20. 10. 2008, 17. 11. 2008, 20. 4. 2009, 25. 5. 2009 in 23. 11. 2009. S sprejemom odloka o proračunu občine za leto 2010 je mestni svet 25. 1. 2010 sprejel Letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem Mestne občine Ljubljana za leto 2010 (v nadaljevanju: načrt razpolaganja za leto 2010), ki ga je spremenil in dopolnil 31. 5. 2010, 5. 7. 2010, 27. 9. 2010 in 20. 12. 2010.

Občina v program prodaje za leto 2007 ni vključila:

- zemljišča, ki je bilo predmet prodaje na podlagi kupoprodajne pogodbe, sklenjene 13. 7. 2007 s CGP Invest, d. o. o., Novo mesto, v vrednosti 104.520 evrov;
- zemljišč, ki so bila predmet odsvojitve na podlagi menjalne pogodbe, sklenjene 18. 7. 2007 s Tehnološkim parkom Ljubljana, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Tehnološki park), v vrednosti 245.340 evrov;
- zemljišča, ki je bilo predmet odsvojitve na podlagi menjalne pogodbe, sklenjene 13. 9. 2007 s fizično osebo, v vrednosti 543.000 evrov.

Občina v načrt razpolaganja za leti 2008 in 2009 ni vključila:

- zemljišča, ki je bilo predmet prodaje na podlagi kupoprodajne pogodbe, sklenjene 19. 12. 2008 s fizično osebo, v vrednosti 97.856 evrov;
- zemljišč, ki sta bili predmet prodaje na podlagi kupoprodajne pogodbe, sklenjene 4. 3. 2009 s Tritonis svetovanje, d. o. o., Ljubljana, v vrednosti 1.071.200 evrov;
- zemljišča, ki je bilo predmet prodaje na podlagi kupoprodajne pogodbe, sklenjene 21. 9. 2009 s Factor, družbo za svetovanje, trgovino in leasing, d. o. o., Ljubljana, v vrednosti 1.980.000 evrov.

Občina v načrt razpolaganja za leto 2010 ni vključila zemljišča, ki je bilo predmet prodaje na podlagi prodajne pogodbe, sklenjene 3. 3. 2010 z Imos, projektiranje, inženiring, tehnično svetovanje in gradnje, d. d., Ljubljana, v vrednosti 101.000 evrov.

Zemljišča, ki jih je občina v dveh primerih v letu 2010 prodala na podlagi metode javnega zbiranja ponudb, je vključila v načrt razpolaganja za leto 2009, ni pa jih vključila v načrt razpolaganja za leto 2010, čeprav bi jih glede na pogoje iz sedmega odstavka 11. člena uredbe o stvarnem premoženju (javno zbiranje ponudb mora biti objavljeno do 31. decembra predhodnega leta) morala, saj je občina:

- javno zbiranje ponudb za prodajo zemljišča objavila 5. 2. 2010 in z Emoniko, nepremičninsko družbo, d. o. o., Ljubljana 23. 4. 2010 sklenila prodajno pogodbo v vrednosti 110.000 evrov;
- javno zbiranje ponudb za prodajo zemljišč objavila 11. 6. 2010 in z ATP Center, tehnično preizkušanje in analiziranje, d. o. o., Ljubljana 9. 8. 2010 sklenila prodajno pogodbo v vrednosti 1.335.400 evrov; v tem primeru tudi ni bil izpolnjen pogoj po osmem odstavku 11. člena uredbe o stvarnem premoženju (pravni posel mora biti sklenjen najpozneje do 1. maja tekočega leta).

Zemljišče, ki ga je občina v letu 2010 prodala na podlagi metode neposredne pogodbe, je občina vključila v načrt razpolaganja za leto 2009, ni pa ga vključila v načrt razpolaganja za leto 2010, čeprav bi ga glede na pogoj iz desetega odstavka 11. člena uredbe o stvarnem premoženju (pravni posel mora biti sklenjen najpozneje do 1. marca tekočega leta) morala, saj je občina z družbo Geoplin Plinovodi, d. o. o., Ljubljana 11. 10. 2010 sklenila prodajno pogodbo v vrednosti 259.700 evrov.

Občina je 21. 12. 2010 s Kranjsko investicijsko družbo, d. o. o., Ljubljana sklenila menjalno pogodbo, s katero je odsvojila zemljišči, parc. št. 1331/10²⁰ in 1331/12²¹, obe k. o. Bežigrad, v skupni izmeri 3.546 kvadratnih metrov, v vrednosti 1.363.437 evrov. Zemljišče parc. št. 1331/10 je na podlagi odločbe o parcelaciji z dne 8. 11. 2010 nastalo iz zemljišča parc. št. 1331/8, ki ga je občina vključila v načrt razpolaganja za leto 2010. Zemljišča parc. št. 1331/12 v vrednosti 603.665 evrov pa občina ni vključila v letni načrt razpolaganja za leto 2010.

Občina je 20. 3. 2009 z Energetiko Ljubljana, d. o. o., Ljubljana sklenila menjalno pogodbo, na podlagi katere je odsvojila zemljišča v vrednosti 1.899.444 evrov. Navedena zemljišča je vključila v načrt razpolaganja za leti 2008 in 2009²², ki ga je mestni svet sprejel 25. 5. 2009, kar je 66 dni po sklenitvi menjalne pogodbe.

Občina je 13. 11. 2009 s fizično osebo sklenila pogodbo o prodaji zemljišča v vrednosti 41.700 evrov. To zemljišče je uvrstila v načrt razpolaganja za leti 2008 in 2009²², ki ga je mestni svet sprejel 23. 11. 2009, kar je deset dni po sklenitvi pogodbe.

ZJF je v 1. točki drugega odstavka 80.c člena določal, da se postopek prodaje lahko izvede, če je predmet prodaje vključen v sprejeti letni program prodaje finančnega in stvarnega premoženja.

ZSPDPO je v sedmem odstavku 11. člena določal, da letni načrt pridobivanja in razpolaganja z nepremičnim premoženjem samoupravnih lokalnih skupnosti sprejme svet samoupravne lokalne skupnosti na predlog organa, pristojnega za izvajanje proračuna samoupravne lokalne skupnosti. Svet samoupravne lokalne skupnosti lahko določi, da letni načrt pridobivanja in razpolaganja za nepremičnine samoupravne lokalne skupnosti pod določeno vrednostjo sprejme organ, pristojen za izvajanje proračuna.

Uredba o stvarnem premoženju je v drugem odstavku 5. člena določala, da se lahko postopek razpolaganja z nepremičnim premoženjem izvede le, če je nepremično premoženje vključeno v letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem.

V trinajsti alineji 27. člena Statuta Mestne občine Ljubljana²³ (v nadaljevanju: statut) je določeno, da mestni svet sprejema letni načrt pridobivanja in razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine, lahko pa določi, da letni načrt pridobivanja in razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine pod določeno vrednostjo sprejme župan.

²⁰ V izmeri 1.976 kvadratnih metrov.

²¹ V deležu 1162/6253, to je v izmeri 1.570 kvadratnih metrov.

²² Spremembe in dopolnitve načrta razpolaganja za leti 2008 in 2009.

²³ Uradni list RS, št. 66/07-UPB1.

Na podlagi sedmega odstavka 11. člena ZSPDPO in trinajste alineje 27. člena statuta je mestni svet v sedmem odstavku 4. člena Odloka o proračunu Mestne občine Ljubljana za leto 2008, Odloka o proračunu Mestne občine Ljubljana za leto 2009 in Odloka o proračunu Mestne občine Ljubljana za leto 2010 določil, da letni načrt pridobivanja in razpolaganja za nepremičnine pod vrednostjo 2.000.000 evrov sprejme župan. Župan letnega načrta razpolaganja za leta 2008, 2009 in 2010 ni sprejel, v štirih primerih pa je sprejel posamične programe prodaje.

3.1.1.a Občina v program prodaje za leto 2007 ni vključila zemljišč, ki so bila predmet prodaje oziroma menjave zemljišč, v skupni vrednosti 892.860 evrov²⁴, kar je v neskladju s 1. točko drugega odstavka 80.c člena ZJF.

3.1.1.b Občina v načrt razpolaganja za leti 2008 in 2009 ni vključila zemljišč, ki so bila predmet prodaje, v skupni vrednosti 3.149.056 evrov²⁵, v načrt razpolaganja za leto 2010 pa ni vključila zemljišč, ki so bila predmet prodaje oziroma menjave, v skupni vrednosti 2.409.765 evrov²⁶, kar je v neskladju z drugim odstavkom 5. člena uredbe o stvarnem premoženju. V treh primerih prodaje oziroma menjave zemljišč v letu 2010 v skupni vrednosti 2.198.765 evrov²⁷ je župan pred začetkom postopka razpolaganja z nepremičnim premoženjem sprejel samo posamični program ravnanja s stvarnim premoženjem, ki vsebuje sestavine letnega načrta razpolaganja z nepremičnim premoženjem, za katerega sprejem je občinski svet pooblastil župana z odlokom o proračunu.

3.1.1.c Občina je v načrt razpolaganja za leti 2008 in 2009 vključila zemljišča, ki so bila predmet prodaje oziroma menjave, v skupni vrednosti 1.941.144 evrov²⁸, vendar deset dni oziroma 66 dni po sklenitvi pogodbe, kar je v neskladju z drugim odstavkom 5. člena uredbe o stvarnem premoženju. V enem primeru menjave zemljišč v letu 2009 v vrednosti 1.899.444 evrov je župan pred začetkom postopka razpolaganja z nepremičnim premoženjem sprejel posamični program ravnanja s stvarnim premoženjem, ki vsebuje sestavine letnega načrta razpolaganja z nepremičnim premoženjem, za katerega sprejem je občinski svet pooblastil župana z odlokom o proračunu.

3.1.2 Posamični program

Uredba o razpolaganju je v prvem odstavku 23. člena določala, da se lahko razpolaganje s stvarnim premoženjem izvede na podlagi sprejetega posameznega programa prodaje (v nadaljevanju: posamezni program).

ZSPDPO je v 13. členu določal, da je posamični program ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: posamični program) akt upravljavca, s katerim se določi zlasti ekonomska utemeljenost ravnanja, predmet, obseg in metoda ravnanja s posameznim nepremičnim premoženjem ter ocenjena vrednost. Uredba o stvarnem premoženju je med drugim določala:

²⁴ 892.860 evrov je vsota vrednosti zemljišč (104.520 evrov, 245.340 evrov in 543.000 evrov).

²⁵ 3.149.056 evrov je vsota vrednosti zemljišč (97.856 evrov, 1.071.200 evrov in 1.980.000 evrov).

²⁶ 2.409.765 evrov je vsota vrednosti zemljišč (101.000 evrov, 110.000 evrov, 1.335.400 evrov, 259.700 evrov in 603.665 evrov).

²⁷ 2.198.765 evrov je vsota vrednosti zemljišč (1.335.400 evrov, 259.700 evrov in 603.665 evrov).

²⁸ 1.941.144 evrov je vsota vrednosti zemljišč (1.899.444 evrov in 41.700 evrov).

- ravnanje s stvarnim premoženjem se lahko izvede na podlagi sprejetega posamičnega programa (17. člen);
- posamični program pri razpolaganju s stvarnim premoženjem na podlagi metode javne dražbe vsebuje tudi vsebino objave javne dražbe in pogodbo, ki vsebuje bistvene sestavine v skladu z vsebino razpisa in v katero se po opravljeni dražbi vstavi na dražbi dosežena cena (38. člen);
- posamični program pri razpolaganju s stvarnim premoženjem na podlagi metode javnega zbiranja ponudb vsebuje tudi vsebino objave javnega zbiranja ponudb in pogodbo, ki vsebuje bistvene sestavine v skladu z vsebino razpisa (43. člen).

3.1.2.a V letu 2007 občina v dveh postopkih menjave zemljišč ni sprejela posameznega programa, kar je v neskladju s prvim odstavkom 23. člena uredbe o razpolaganju.

3.1.2.b Občina v šestih postopkih (v letu 2008 v treh postopkih in v letu 2010 v treh postopkih) prodaje oziroma menjave zemljišč ni sprejela posamičnega programa, kar je v neskladju s 13. členom ZSPDPO.

3.1.2.c Občina je v enajstih postopkih (v letu 2008 v dveh postopkih, v letu 2009 v štirih postopkih in v letu 2010 v petih postopkih) sprejela posamični program, vendar šele po začetku razpolaganja z nepremičnim premoženjem, kar je v neskladju s 13. členom ZSPDPO.

3.1.2.d Posamični program v štirih postopkih (v letu 2008 v enem postopku, v letu 2009 v treh postopkih) prodaje oziroma menjave zemljišč na podlagi metode javne dražbe ni vseboval vsebine objave javne dražbe in pogodbe, kar je v neskladju z 38. členom uredbe o stvarnem premoženju.

3.1.2.e Posamični program v devetih postopkih (v letu 2008 v dveh postopkih, v letu 2009 v dveh postopkih, v letu 2010 v petih postopkih) prodaje oziroma menjave zemljišč na podlagi metode javnega zbiranja ponudb ni vseboval vsebine objave javnega zbiranja ponudb in pogodbe, kar je v neskladju s 43. členom uredbe o stvarnem premoženju.

3.1.2.f Posamični program v dveh postopkih prodaje oziroma menjave zemljišč v letu 2008 ni vseboval datuma, iz katerega bi bilo razvidno, kdaj je bil sprejet. Posamični program v enem postopku menjave zemljišč v letu 2009 ni vseboval številke in datuma, iz katerega bi bilo razvidno, kdaj je bil sprejet. Navedeno ravnanje kaže na neustrezno delovanje notranjih kontrol.

Pojasnilo občine

V večini postopkov prodaje oziroma menjave zemljišč je občina pripravila posamične programe, vendar je pri nekaterih prišlo do posameznih pomanjkljivosti in napak.

3.1.3 Cenitve zemljišč

3.1.3.1 Izdelava cenitve zemljišč

Občina je 18. 7. 2007 na podlagi javne dražbe z najboljšim dražiteljem Avtotehno d. d., Ljubljana sklenila prodajno pogodbo, s katero je prodala zemljišči (parc. št. 1837/3 v izmeri 560 kvadratnih metrov in parc. št. 706/5 v izmeri 2.593 kvadratnih metrov, obe k. o. Dobrunje) v skupni izmeri 3.153 kvadratnih metrov v vrednosti 400.000 evrov. S cenitvijo sodnega cenilca sta bili 10. 5. 2007 zemljišči

(parc. št. 1837/3 v izmeri 320 kvadratnih metrov in parc. št. 706/5 v izmeri 1.637 kvadratnih metrov, obe k. o. Dobrunje) ocenjeni na 120 evrov za kvadratni meter, kar je znašalo 234.840 evrov za skupno izmero 1.957 kvadratnih metrov. Občina je navedeni zemljišči prodala v skupni izmeri 3.153 kvadratnih metrov v vrednosti 400.000 evrov (od tega se 151.729 evrov nanaša na neocenjeni del zemljišč), čeprav zemljišči nista bili ocenjeni v celotni izmeri.

Občina je 3. 6. 2009 s fizično osebo sklenila menjalno pogodbo, s katero je odsvojila zemljišča v vrednosti 388.320 evrov in pridobila zemljišča v vrednosti 767.400 evrov. Iz cenitvenega poročila sodnega cenilca je razvidno, da zemljišči parc. št. 540/3 in 540/4, obe k. o. Brinje I, v skupni izmeri 1.156 kvadratnih metrov, ki ju je občina na podlagi menjave odsvojila za 138.720 evrov, nista bili ocenjeni.

Občina je 9. 8. 2010 na podlagi javnega zbiranja ponudb z najugodnejšim ponudnikom Butan Plin, družbo za distribucijo plina, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Butan Plin) sklenila pogodbo, s katero je prodala zemljišča v vrednosti 6.825.256 evrov. Iz dveh cenitvenih poročil sodnega cenilca je razvidno, da so bila zemljišča ocenjena po 160 evrov na kvadratni meter ter da zemljišča parc. št. 714/1, 716/1, 717/4, 717/8 in 1752/7, vse k. o. Dravlje in zemljišče parc. št. 73/14, k. o. Spodnja Šiška v skupni izmeri 3.728 kvadratnih metrov, ki jih je občina prodala, niso bila ocenjena. Če bi vrednost neocenjenega dela zemljišča ocenili po vrednosti za kvadratni meter iz cenitev za ocenjena zemljišča, bi vrednost neocenjenih zemljišč znašala 596.480 evrov.

Uredba o razpolaganju je v prvem odstavku 33. člena določala tudi, da je komisija oziroma pooblaščenca oseba dolžna poskrbeti za to, da se premoženje, ki je predmet razpolaganja, oceni. Uredba o razpolaganju je v 2. točki prvega odstavka 52. člena določala, da se menjava nepremičnega premoženja na podlagi neposredne pogodbe lahko izvede pod določenimi pogoji, od katerih mora biti obvezno izpolnjen pogoj, da se vrednost občinskega premoženja z zamenjavo ne zmanjša.

ZSPDPO je v prvem odstavku 16. člena določal, da mora biti premoženje, ki je predmet razpolaganja, ocenjeno pred izvedbo postopka.

3.1.3.1.a Občina je v letu 2007 prodala zemljišči, čeprav del teh zemljišč v vrednosti 151.729 evrov ni bil ocenjen, kar je v neskladju s prvim odstavkom 33. člena uredbe o razpolaganju.

3.1.3.1.b Občina je v letih 2009 in 2010 v dveh primerih prodala oziroma odsvojila zemljišča na podlagi menjave v skupni vrednosti 735.200 evrov, čeprav niso bila ocenjena, kar je v neskladju s prvim odstavkom 16. člena ZSPDPO.

Pojasnilo občine

Del zemljišč v skupni izmeri 3.728 kvadratnih metrov, ki jih je občina prodala družbi Butan Plin, ni bilo ocenjenih. Ker so zemljišča na istem območju kot ostala zemljišča, ki so bila predmet prodajne pogodbe, je občina pri določitvi pogodbene cene tudi za ta zemljišča upoštevala enako ceno kot za zemljišča, ki so bila ocenjena. V postopku javnega zbiranja ponudb je bila z najugodnejšim ponudnikom za skupno vsa zemljišča, torej tudi neocenjeni del, dosežena cena 166 evrov na kvadratni meter, kar je več, kot je bila ocenjena vrednost večine zemljišč, ki so bila predmet cenitve (160 evrov na kvadratni meter).

3.1.3.2 Pravočasnost cenitve zemljišč

Občina je 13. 11. 2009 na podlagi javnega zbiranja ponudb s fizično osebo sklenila pogodbo, s katero je prodala zemljišče v vrednosti 41.700 evrov. Cenitev zemljišča je sodni cenilec izdelal 17. 11. 2009, kar je štiri dni po sklenitvi prodajne pogodbe.

Občina je 9. 4. 2010 na podlagi javnega zbiranja ponudb z izbranimi ponudnikoma Avantnatur inženiring, d. o. o., Ljubljana in Promarkt marketing d. o. o., Ljubljana sklenila pogodbo, s katero je vsakemu kupcu do polovice prodala zemljišče v vrednosti 205.050 evrov. Cenitveno poročilo je sodni cenilec izdelal 28. 3. 2010, kar je 51 dni po objavi javnega zbiranja ponudb (dne 5. 2. 2010).

Občina je 9. 8. 2010 na podlagi javnega zbiranja ponudb z izbranim ponudnikom ATP CENTER, tehnično preizkušanje in analiziranje, d. o. o., Ljubljana sklenila pogodbo, s katero je prodala zemljišča v vrednosti 1.335.400 evrov. Cenitveno poročilo je sodni cenilec izdelal 30. 6. 2010, kar je 19 dni po objavi javnega zbiranja ponudb.

Občina je 8. 10. 2010 na podlagi javnega zbiranja ponudb z izbranim ponudnikom Ljubljanske mlekarne, mlekarska industrija, d. d., Ljubljana sklenila pogodbo, s katero je prodala zemljišča v vrednosti 633.300 evrov. Cenitveno poročilo je sodni cenilec izdelal 8. 9. 2010, kar je 39 dni po objavi javnega zbiranja ponudb.

ZSPDPO je v prvem odstavku 16. člena določal, da mora biti premoženje, ki je predmet razpolaganja, ocenjeno pred izvedbo postopka. Ocenjena vrednost stvarnega premoženja mora biti določena tudi v posamičnem programu, kot je določal ZSPDPO v 13. členu.

3.1.3.2.a V letih 2009 in 2010 je občina prodala zemljišča v skupni vrednosti 2.215.450 evrov²⁹, ki so bila ocenjena med izvedbo treh postopkov oziroma po izvedbi enega postopka prodaje, kar je v neskladju s prvim odstavkom 16. člena ZSPDPO.

Pojasnilo občine

Postopek za izdelavo cenitve se začne pred izvedbo postopka razpolaganja z nepremičnim premoženjem, saj pooblaščenec ocenjevalec nepremičnin sporoči (osebno ali po telefonu) okvirno ocenjeno vrednost nepremičnine. Občina potem naroči cenitev, zato cenitev v pisni obliki prejme kasneje, a praviloma še vedno pred sklenitvijo pogodbe. Način se je v praksi izkazal za ustreznega predvsem zato, ker bi drugače pogosto bile potrebne revalorizacije cenitev, ki bi pomenile dodatne stroške za občinski proračun.

3.1.3.3 Veljavnost cenitve zemljišč

Občina je 25. 5. 2009 s fizično osebo sklenila menjalno pogodbo namesto razlastitve, s katero je odsvojila zemljišče, v vrednosti 335.520 evrov in pridobila zemljišča v vrednosti 343.200 evrov. Cenitveni poročili za zamenjana zemljišča je sodni cenilec izdelal marca 2008. Za zemljišče, ki ga je občina odsvojila, župan ni sprejel posamičnega programa, 25. 5. 2009 pa ga je občina vključila v načrt razpolaganja za leti 2008 in 2009. To pomeni, da sta bili cenitvi že na dan sprejema dopolnitve načrta razpolaganja za leti 2008 in 2009 stari več kot 13 mesecev.

²⁹ 2.215.450 evrov je vsota vrednosti zemljišč (41.700 evrov, 205.050 evrov, 1.335.400 evrov in 633.300 evrov).

Občina je 3. 6. 2009 s fizično osebo sklenila pogodbo namesto razlastitve in izvensodne poravnave, s katero je odsvojila zemljišča v vrednosti 388.320 evrov in pridobila zemljišča v vrednosti 767.400 evrov. Cenitveno poročilo za zamenjana zemljišča je sodni cenilec izdelal marca 2008. Za zemljišča, ki jih je občina odsvojila, župan ni sprejel posamičnega programa, 1. 1. 2009 in 25. 5. 2009 pa jih je občina vključila v načrt razpolaganja za leti 2008 in 2009. To pomeni, da je bila cenitev že na dan sprejema načrta razpolaganja za leti 2008 in 2009 oziroma njegove dopolnitve stara devet mesecev oziroma več kot 13 mesecev.

Občina je 9. 8. 2010 na podlagi javnega zbiranja ponudb z najugodnejšim ponudnikom družbo Butan Plin sklenila pogodbo, s katero je prodala zemljišča v vrednosti 6.825.256 evrov. Sodni cenilec je izdelal dve cenitveni poročili, in sicer je 1. 2. 2009 ocenil zemljišča v vrednosti 4.187.200 evrov (prvo cenitveno poročilo), 1. 3. 2009 je ocenil zemljišča v vrednosti 1.825.280 evrov (drugo cenitveno poročilo), del zemljišč pa ni bil ocenjen (povezava s točko 3.1.3.1). Iz obeh cenitvenih poročil je razvidno, da so bila zemljišča ocenjena po 160 evrov na kvadratni meter, občina pa je vsa zemljišča (ocenjena zemljišča v skupni izmeri 37.388 kvadratnih metrov in neocenjena zemljišča v skupni izmeri 3.728 kvadratnih metrov) prodala po ceni 166 evrov na kvadratni meter, kar je za 6 evrov oziroma za 3,7 odstotka na kvadratni meter več od cene na kvadratni meter v cenitvenih poročilih.

Cenitveni poročili sta bili izdelani več kot 17 oziroma 16 mesecev pred sprejemom posamičnega programa, ki ga je župan sprejel 20. 7. 2010. Občina je 1. 6. 2010 pridobila izjavi cenilca, da se cene zemljišč, ki so bila ocenjena 1. 2. 2009 v prvem cenitvenem poročilu in 1. 3. 2009 v drugem cenitvenem poročilu, na trgu niso bistveno spremenile. Podani izjavi cenilca nista utemeljeni s konkretnimi posli primerljivih prodaj in ne pomenita cenitve po določilih 28. člena uredbe o stvarnem premoženju, ki določa, da se vrednost stvarnega premoženja občine ugotovi po vsakokratno veljavnih mednarodnih standardih ocenjevanja vrednosti, ki jih sprejme Svet za mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti.

Uredba o stvarnem premoženju je v 29. členu določala, da cenitev na dan sprejema posamičnega programa ne sme biti starejša od šestih mesecev.

3.1.3.3.a V letu 2009 občina v dveh postopkih menjave zemljišč v skupnem vrednosti 723.840 evrov³⁰ ni sprejela posamičnega programa, pri določitvi pogodbene cene pa je upoštevala ocenjeno vrednost zemljišč iz cenitev, ki so bile že na dan sprejema letnega načrta razpolaganja s stvarnim premoženjem oziroma njegove dopolnitve³¹ starejše od šestih mesecev.

3.1.3.3.b Občina je v letu 2010 v postopku prodaje zemljišč s površino 41.116 kvadratnih metrov v vrednosti 6.825.256 evrov pri določitvi pogodbene cene upoštevala ocenjeno vrednost zemljišč iz dveh cenitev za 37.388 kvadratnih metrov zemljišč v skupni vrednosti 6.012.480 evrov, ki sta bili na dan sprejema posamičnega programa starejši od šestih mesecev, kar je v neskladju z 29. členom uredbe o stvarnem premoženju. Ob prodaji je občina za celotno prodano površino 41.116 kvadratnih metrov

³⁰ 723.840 evrov je vsota vrednosti zemljišč (335.520 evrov in 388.320 evrov).

³¹ Letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem se sprejme pred sprejetjem posamičnega programa ravnanja s stvarnim premoženjem, saj se po določilih drugega odstavka 5. člena uredbe o stvarnem premoženju postopek razpolaganja z nepremičnim premoženjem samoupravne lokalne skupnosti lahko izvede le, če je nepremično premoženje vključeno v letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem.

zemljišč dosegla za 6 evrov ali 3,7 odstotne točke višjo povprečno ceno za kvadratni meter zemljišč, kot je bila določena v cenitvenih poročilih za 37.388 kvadratnih metrov površine.

Pojasnilo občine

Pri določitvi pogodbene cene zemljišč, ki jih je občina prodala družbi Butan Plin, sta bili upoštevani cenitveni poročili, ki sta bili na dan sprejema posamičnega programa starejši od šestih mesecev, vendar se je občina za prodajo zemljišč pogajala dve leti, zemljišča pa je družba Butan Plin že zasedala. Kljub gospodarski krizi je občini uspelo doseči visoko ceno zemljišč.

3.1.4 Objava namere o sklenitvi neposredne pogodbe

Z Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin³² (veljati je začela 9. 12. 2009) je bila na podlagi novega četrtega odstavka 48. člena uredbe o stvarnem premoženju določena obveza, da se namera o sklenitvi neposredne pogodbe objavi na enotnem spletnem portalu najmanj 15 dni pred nameravano sklenitvijo neposredne pogodbe. V prehodnih določbah uredbe je v 72. členu določeno, da se obveza objave do vzpostavitve enotne spletnega portala izpolni z objavo na svetovnem spletu.

3.1.4.a Občina v petih postopkih prodaje oziroma menjave zemljišč pred sklenitvijo neposredne pogodbe ni objavila namere o sklenitvi neposredne pogodbe, kar je v neskladju s četrtem odstavkom 48. člena uredbe o stvarnem premoženju.

3.1.5 Pogoji za sklenitev neposredne pogodbe

Občina je 19. 6. 2007 s K-Zid, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: K-Zid) sklenila kupoprodajno pogodbo, s katero je prodala zemljišče v vrednosti 354.320 evrov. Iz cenitvenega poročila z dne 15. 5. 2007 je razvidno, da je ocenjena vrednost zemljišča znašala 354.320 evrov.

Občina je 13. 7. 2007 s CGP-Invest, d. o. o., Novo mesto sklenila kupoprodajno pogodbo, s katero je prodala zemljišče v vrednosti 104.520 evrov. Iz cenitvenega poročila, ki je bilo izdelano junija 2007, je razvidno, da je ocenjena vrednost zemljišča znašala 104.520 evrov.

Občina je 24. 12. 2008 s fizično osebo sklenila menjalno pogodbo, s katero je odsvojila zemljišči v vrednosti 164.000 evrov in pridobila zemljišči v vrednosti 126.000 evrov. Razlika med zamenjanimi zemljišči je znašala 38.000 evrov oziroma 23 odstotkov.

Občina je 3. 6. 2009 s fizično osebo sklenila menjalno pogodbo, s katero je odsvojila zemljišča, v vrednosti 388.320 evrov in pridobila zemljišča v vrednosti 767.400 evrov. Razlika med zamenjanimi zemljišči je znašala 379.080 evrov oziroma 49 odstotkov. V 4. členu pogodbe je bilo določeno, da občina za razliko med zamenjanimi zemljišči fizični osebi plača 7.680 evrov in pridobi ustrezno zemljišče v vrednosti 371.400 evrov (v izmeri 3.095 kvadratnih metrov), za kar pogodbeni stranki skleneta dodatek k pogodbi najkasneje v roku 90 dni od overitve pogodbe. Če v roku 90 dni od overitve pogodbe ne pride do sklenitve dodatka k pogodbi, lahko fizična oseba zahteva izplačilo odškodnine v vrednosti 371.400 evrov. Občina je 3. 9. 2009 fizični osebi plačala razliko kupnine v vrednosti 7.680 evrov. Zaradi težav pri pridobivanju ustreznega zemljišča občina s fizično osebo še ni sklenila dodatka k pogodbi. Fizična oseba

³² Uradni list RS, št. 100/09.

od občine ni zahtevala odškodnine, zato je občina 7. 6. 2010 fizični osebi ponudila izplačilo odškodnine v vrednosti 371.400 evrov, vendar je fizična oseba ni sprejela.

Iz cenitvenih poročil pooblaščenega sodnega cenilca gradbene stroke³³ je razvidno, da je bilo zemljišče v lasti občine ocenjeno v vrednosti 290.640 evrov, zemljišča v lasti Petrola, Slovenske energetske družbe, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Petrol) pa v vrednosti 287.836 evrov. Občina je 22. 3. 2010 s Petrolom, sklenila menjalno pogodbo, s katero je odtujila zemljišče v vrednosti 290.640 evrov in pridobila zemljišča v vrednosti 287.836 evrov. V 1. členu menjalne pogodbe je bilo določeno, da sta pogodbeni stranki soglasni, da vrednost zemljišč v lasti Petrola znaša 290.640 evrov, tako da je razlika v vrednosti zamenjanih zemljišč enaka nič evrov. To pomeni, da se je vrednost občinskega premoženja z zamenjavo zmanjšala za 2.804 evre.

Uredba o razpolaganju je v 6. točki prvega odstavka 52. člena tudi določala, da se razpolaganje s stvarnim premoženjem občine lahko izvede na podlagi metode neposredne pogodbe le, če je posamezna ocenjena vrednost nepremičnine manjša od 2.000.000 tolarjev oziroma 8.346 evrov³⁴. ZSPDPO je v tretji alineji 22. člena določal, da se nepremično premoženje občine lahko zamenja na podlagi neposredne pogodbe, če se vrednost občinskega premoženja z zamenjavo ne zmanjša ter razlika med zamenjanima nepremičninama ni večja od 20 odstotkov, vendar največ 80.000 evrov.

3.1.5.a V letu 2007 je občina v dveh postopkih prodala zemljišče v skupni vrednosti 458.840 evrov³⁵ z neposredno sklenjeno pogodbo, čeprav je posamezna ocenjena vrednost nepremičnine presegala vrednost, določeno v uredbi o razpolaganju, kar je v neskladju s 6. točko prvega odstavka 52. člena uredbe o razpolaganju.

3.1.5.b V letih 2008 in 2009 je občina v dveh postopkih menjave odsvojila zemljišča v skupni vrednosti 552.320 evrov³⁶ s sklenitvijo neposredne pogodbe, čeprav je razlika med zamenjanimi zemljišči znašala več kot 20 odstotkov, kar je v neskladju s tretjo alinejo 22. člena ZSPDPO.

3.1.5.c V letu 2010 je občina v enem postopku menjave zmanjšala vrednost občinskega premoženja za 2.804 evrov, kar je v neskladju s tretjo alinejo 22. člena ZSPDPO.

3.1.6 Zemljiškoknjižno dovolilo

Občina je 21. 7. 2008 z družbo Modro polje Alfa nepremičnine, d. o. o., Lukovica (v nadaljevanju: družba Modro polje) sklenila menjalno pogodbo, s katero je odsvojila zemljišča v vrednosti 736.630 evrov in pridobila zemljišča v vrednosti 734.770 evrov. Po medsebojnem pobotu obveznosti je bila družba Modro polje dolžna občini plačati razliko kupnine v vrednosti 1.860 evrov. Menjalna pogodba, ki je bila notarsko overjena 22. 7. 2008, je vsebovala tudi zemljiškoknjižno dovolilo občine za vpis lastninske pravice na drugo pogodbeno stranko. Družba Modro polje je istega dne, ko je bila menjalna pogodba notarsko overjena, vložila zemljiškoknjižni predlog za vpis lastninske pravice na nepremični. Občina je razliko

³³ Z dne 5. 1. 2010 in 22. 1. 2010.

³⁴ Preračunano po enotnem menjalnem tečaju 1 evro je 239,64 tolarja.

³⁵ 458.840 evrov je vsota vrednosti zemljišč (354.320 evrov in 104.520 evrov).

³⁶ 552.320 evrov je vsota vrednosti zemljišč (164.000 evrov in 388.320 evrov).

kupnine prejela 5. 8. 2008, kar je 14 dni po izdaji zemljiškoknjižnega dovolila oziroma vložitvi zemljiškoknjižnega predloga.

Občina je 24. 12. 2008 s fizično osebo sklenila menjalno pogodbo, s katero je odsvojila zemljišča v vrednosti 164.000 evrov in pridobila zemljišča v vrednosti 126.000 evrov. Po medsebojnem pobotu obveznosti je bila fizična oseba dolžna občini plačati razliko kupnine v vrednosti 38.000 evrov. Menjalna pogodba, ki je bila notarsko overjena 15. 4. 2009, je vsebovala tudi zemljiškoknjižno dovolilo občine za vpis lastninske pravice na drugo pogodbeno stranko. Fizična oseba je zemljiškoknjižni predlog za vpis lastninske pravice na nepremičnini v zemljiško knjigo vložila 8. 5. 2009. Občina je razliko kupnine prejela 18. 5. 2009, kar je 33 dni po izdaji zemljiškoknjižnega dovolila oziroma deset dni po vložitvi zemljiškoknjižnega predloga.

Občina je 21. 9. 2010 s Stanovanjskim skladom Republike Slovenije, Ljubljana (v nadaljevanju: SSRS) sklenila menjalno pogodbo, s katero je odsvojila zemljišča v vrednosti 1.331.200 evrov in pridobila zemljišča v vrednosti 1.318.550 evrov. Po medsebojnem pobotu obveznosti je bil SSRS dolžan občini plačati razliko kupnine v vrednosti 12.650 evrov. Menjalna pogodba, ki je bila notarsko overjena 22. 9. 2010, je vsebovala tudi zemljiškoknjižno dovolilo občine za vpis lastninske pravice na drugo pogodbeno stranko. SSRS je zemljiškoknjižni predlog za vpis lastninske pravice na nepremičnini v zemljiško knjigo vložil 29. 9. 2010. Občina je razliko kupnine prejela 28. 10. 2010, kar je 36 dni po izročitvi zemljiškoknjižnega dovolila oziroma 29 dni po vložitvi zemljiškoknjižnega predloga.

Uredba o stvarnem premoženju je do 8. 12. 2009 v tretjem odstavku 37. člena določala, da lahko upravljavec nepremičnine izda zemljiškoknjižno dovolilo za vpis stvarne ali obligacijske pravice na nepremičnini v zemljiško knjigo po prejemu celotne kupnine, od 9. 12. 2009 pa je določala, da lahko upravljavec nepremičnine izroči zemljiškoknjižno dovolilo za vpis lastninske pravice na nepremičnini v zemljiško knjigo po prejemu celotne kupnine, pri obročnem odplačevanju pa po plačilu prvega obroka kupnine.

3.1.6.a Tri menjalne pogodbe so vsebovale tudi zemljiškoknjižno dovolilo občine za vpis lastninske pravice na drugo pogodbeno stranko, zato velja, da je občina z dnem izročitve notarsko overjene pogodbe drugi pogodbeni stranki izdala oziroma izročila zemljiškoknjižno dovolilo. Občina je zemljiškoknjižno dovolilo v dveh postopkih menjave izdala pred prejemom razlike kupnine v skupni vrednosti 39.860 evrov³⁷, v enem postopku menjave pa ga je izročila pred prejemom razlike kupnine v vrednosti 12.650 evrov, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 37. člena uredbe o stvarnem premoženju.

Pojasnilo občine

V postopkih prodaje oziroma menjave zemljišč občina z najugodnejšim ponudnikom sklene pogodbo, ki praviloma oziroma v večini primerov vsebuje določilo, da se zemljiškoknjižno dovolilo deponira pri notarju in se drugi pogodbeni stranki izroči šele po prejemu potrdila o plačilu kupnine.

Ukrep občine

Župan je oktobra 2011 sprejel Navodilo o postopku prodaje nepremičnega premoženja v lasti Mestne občine Ljubljana.

³⁷ 39.860 evrov je vsota vrednosti razlike kupnine (1.860 evrov in 38.000 evrov).

3.2 Evidenca zemljišč

Evidenca zemljišč, ki jo vodi občina, je razdeljena na tri sklope, in sicer:

- evidenco zemljišč, ki jih občina vodi v osnovnih sredstvih v lasti in upravljanju občine;
- evidenco zemljišč, ki jih občina vodi v osnovnih sredstvih v lasti občine, z njimi pa upravljajo drugi;
- evidenco zemljišč, katerih lastninska pravica je po podatkih zemljiške knjige še vedno vpisana na pravne prednike.

Evidenca zemljišč vsebuje podatke o lastništvu, upravljavcu, šifri in imenu katastrske občine, parcelni številki, velikosti parcele in inventarni številki, ne vsebuje pa podatkov o okrajnem sodišču, pri katerem je zemljišče vpisano v zemljiško knjigo, vrsti dejanske rabe zemljišča, knjigovodski vrednosti, statusu nepremičnine in solastniškem deležu ter podatka o morebitni služnosti in stavbni pravici.

ZSPDPO je v četrtem odstavku 35. člena določal, da samoupravne lokalne skupnosti vzpostavijo evidenco nepremičnega premoženja v lasti samoupravnih lokalnih skupnosti in oseb javnega prava, katerih ustanoviteljice so. Vsebina evidenc je bila določena v 71. členu uredbe o stvarnem premoženju. Evidenca zemljišč mora vsebovati podatke o lastništvu, upravljavcu, šifri in imenu katastrske občine, parcelni številki, vrsti rabe in velikosti parcele, okrajnem sodišču, pri katerem je zemljišče vpisano v zemljiško knjigo, vrsti dejanske rabe zemljišča, knjigovodski vrednosti, inventarni številki, statusu nepremičnine, solastniškem deležu, stavbni pravici in njenem trajanju, služnosti, zaupnosti podatkov ter morebitne opombe.

3.2.a Občina ni vzpostavila popolne evidence o zemljiščih v njeni lasti, kar je v neskladju z 71. členom uredbe o stvarnem premoženju.

Pojasnilo občine

Evidenca nepremičnin ni popolna, ker se v preteklosti vpisi v zemljiško knjigo niso izvajali sproti, zato je nastala vedno večja razlika med dejanskim stanjem in stanjem v zemljiški knjigi. Občina ima od leta 1997 vzpostavljeno elektronsko evidenco, ki se postopno dopolnjuje.

Ukrepi občine

Občina je 1. 7. 2011 z Ljubljanskim urbanističnim zavodom, d. d., Ljubljana sklenila koncesijsko pogodbo za izvajanje storitev ureditve evidence nepremičnega premoženja Mestne občine Ljubljana.

3.3 Namenska raba zemljišč

Preverili smo spremembo osnovne namenske rabe za prodana ali zamenjana kmetijska zemljišča po prodaji oziroma menjavi zemljišč. Osnovno namensko rabo za kmetijska zemljišča, ki so bila predmet dela menjave v treh postopkih, je občina na podlagi Odloka o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Ljubljana – izvedbeni del³⁸ spremenila v osnovno namensko rabo za stavbna zemljišča.

V dveh od teh postopkov, s katerima je občina skupaj odsvojila stavbna in kmetijska zemljišča, kmetijska zemljišča niso bila ocenjena. Iz sklenjenih menjalnih pogodb pa je razvidno, da je občina pri določitvi

³⁸ Uradni list RS, št. 78/10, 22/11-popr.

pogodbene vrednosti tudi za odsvojena kmetijska zemljišča upoštevala enako vrednost kot za stavbna zemljišča, ki so bila ocenjena in so bila predmet menjave.

V enem postopku menjave, s katerim je občina skupaj odsvojila stavbna in kmetijsko zemljišče, je iz cenitvenega poročila razvidno, da je bilo tudi kmetijsko zemljišče ocenjeno po enaki vrednosti kot stavbna zemljišča, ki so bila predmet menjave.

4. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja Mestne občine Ljubljana v delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč v letih od 2007 do 2010.

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Mestna občina Ljubljana pri poslovanju v letih od 2007 do 2010 v delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč, ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- zemljišč, ki so bila predmet prodaje oziroma menjave v skupni vrednosti 892.860 evrov, ni vključila v program prodaje finančnega in stvarnega premoženja za leto 2007, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah; zemljišč, ki so bila predmet prodaje oziroma menjave v skupni vrednosti 3.360.056 evrov, ni vključila v načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem za leta 2008, 2009 in 2010; zemljišče, ki je bilo predmet prodaje v vrednosti 41.700 evrov, je vključila v načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem za leti 2008 in 2009 šele po sklenitvi pogodbe, obe nepravilnosti sta v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – točke 3.1.1.a, 3.1.1.b in 3.1.1.c;
- v dveh postopkih menjave zemljišč ni sprejela posameznega programa prodaje s stvarnim premoženjem, kar je v neskladju z Uredbo o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin; v šestih postopkih prodaje oziroma menjave zemljišč ni sprejela posamičnega programa ravnanja s stvarnim premoženjem; v enajstih postopkih prodaje oziroma menjave zemljišč je posamični program ravnanja s stvarnim premoženjem sprejela po začetku razpolaganja z nepremičnim premoženjem, kar je v neskladju z Zakonom o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin; posamični program ravnanja s stvarnim premoženjem v trinajstih postopkih prodaje oziroma menjave zemljišč ni vseboval vseh predpisanih sestavin; navedena dejanja so v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – točke 3.1.2.a, 3.1.2.b, 3.1.2.c, 3.1.2.d in 3.1.2.e;
- v letu 2007 je prodala zemljišči, čeprav del teh zemljišč v vrednosti 151.729 evrov ni bil ocenjen, kar je v neskladju z Uredbo o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin – točka 3.1.3.1.a;
- v letih 2009 in 2010 je v dveh primerih prodala oziroma odsvojila zemljišča na podlagi menjave v skupni vrednosti 735.200 evrov, čeprav niso bila ocenjena; v letih 2009 in 2010 je v štirih primerih prodala zemljišča v skupni vrednosti 2.215.450 evrov, čeprav zemljišča niso bila ocenjena pred izvedbo postopka prodaje; navedena dejanja so v neskladju z Zakonom o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – točki 3.1.3.1.b in 3.1.3.2.a;
- v dveh postopkih menjave zemljišč v skupni vrednosti 723.840 evrov je bila cenitev že na dan sprejema letnega načrta razpolaganja s stvarnim premoženjem oziroma njegove dopolnitve starejša od šestih mesecev; v enem postopku prodaje zemljišč v vrednosti 6.825.256 evrov sta bili cenitvi (6.012.480 evrov) na dan sprejema posamičnega programa starejši od šestih mesecev; vsa navedena

dejanja so v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – točki 3.1.3.3.a in 3.1.3.3.b;

- v petih postopkih prodaje oziroma menjave zemljišč pred sklenitvijo pogodbe ni objavila namere o sklenitvi neposredne pogodbe, kar je v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – točka 3.1.4.a;
- v letu 2007 je v dveh postopkih prodala zemljišče v skupni vrednosti 458.840 evrov s sklenitvijo neposredne pogodbe, čeprav je posamezna ocenjena vrednost nepremičnine presegala vrednost, določeno v Uredbi o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin – točka 3.1.5.a;
- v letih 2008 in 2009 je v dveh postopkih menjave odsvojila zemljišča v skupni vrednosti 552.320 evrov z metodo neposredne pogodbe, čeprav je razlika med zamenjanimi zemljišči znašala več kot 20 odstotkov; v letu 2010 je v enem postopku menjave zmanjšala vrednost občinskega premoženja za 2.804 evrov; oboje je v neskladju z Zakonom o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – točki 3.1.5.b in 3.1.5.c;
- zemljiškoknjižno dovolilo za vpis lastninske pravice na zemljiščih je v dveh postopkih menjave izdala pred prejemom razlike kupnine v skupni vrednosti 39.860 evrov, v enem postopku menjave pa ga je izročila pred prejemom razlike kupnine v vrednosti 12.650 evrov, kar je v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – točka 3.1.6.a;
- ni vzpostavila popolne evidence o zemljiščih v njeni lasti, kar je v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – točka 3.2.a.

Menimo, da je bilo poslovanje Mestne občine Ljubljana v delu, ki se nanaša na prodaje in menjave zemljišč v letih od 2007 do 2010, zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi in usmeritvami.

5. ODZIVNO POROČILO

Odzivno poročilo ni potrebno, ker so bile že med revizijskim postopkom, če je bilo to mogoče, odpravljene razkrite nepravilnosti oziroma sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi (tretji odstavek 29. člena ZRacS-1), ki jih v nadaljevanju na kratko povzemamo:

- občina je julija 2011 z Ljubljanskim urbanističnim zavodom, d. d., Ljubljana sklenila koncesijsko pogodbo za ureditev evidence nepremičnega premoženja občine – točka 3.2.a;
- župan je oktobra 2011 sprejel Navodilo o postopku prodaje nepremičnega premoženja v lasti Mestne občine Ljubljana – točka 3.1.

6. PRIPOROČILA

Mestni občini Ljubljana priporočamo, naj:

- zagotovi, da bo načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem vseboval tudi načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem, v katerega bodo zemljišča vključena pred postopkom razpolaganja z nepremičnim premoženjem;
- večjo pozornost nameni pravočasnosti in veljavnosti cenitev nepremičnega premoženja ter zagotovi, da bo premoženje, ki je predmet ravnanja, ocenjeno v celoti;
- v postopku razpolaganja z nepremičnim premoženjem pred sklenitvijo neposredne pogodbe preveri izpolnjevanje pogojev;
- večjo pozornost nameni izročitvi zemljiškoknjižnega dovolila, da bo kupcu zemljišč preprečila možnost vložitve predloga za vpis lastninske pravice na nepremičnini v zemljiško knjigo pred prejemom celotne kupnine.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Številka: 324-7/2010/61
Ljubljana, 5. marca 2012

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Mestni občini Ljubljana, priporočeno;
2. Zoranu Jankoviću, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu, tu.

An aerial photograph of a detailed architectural model of a city. The model features a central river with a bridge, surrounded by numerous rectangular buildings of varying heights and colors, including shades of grey, brown, and green. The perspective is from a high angle, looking down on the model.

Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96